

Staatliche Stabilitäts- und Strukturpolitik: Österreich als Modell für Deutschland?

19

Helmut Frisch*

Deutschland ist seit Mitte der neunziger Jahre langsamer gewachsen als der Durchschnitt der europäischen Länder. Von 1995–2004 nahm das deutsche Sozialprodukt um 13%, das Bruttoinlandsprodukt Großbritanniens um 22%, das von Frankreich um 20% und das von Österreich um 22% zu. In diesem Beitrag werden einige Faktoren untersucht, die diese Wachstumsschwäche verursacht haben könnten. Des Weiteren wird die deutsche und österreichische Entwicklung verglichen und insbesondere die Rolle der Wirtschaftspolitik in beiden Ländern hervorgehoben.

Deutschland zählt nicht zu den Gewinnern der Europäischen Integration, insbesondere der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU). Durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes konnte das Land den Vorteil eines eigenen großen Binnenmarktes gegen seine kleineren Konkurrenten nicht mehr ausspielen. Durch die Zinskonvergenz in der EWWU verlor Deutschland des Weiteren den Vorteil eines Niedrigzinslandes gegenüber seinen Konkurrenten. Zu Beginn der neunziger Jahre betrug beispielsweise das Zinsdifferential zwischen der zehnjährigen Staatsschuld in Italien und in Deutschland 5% und mehr. Heute zahlt Italien, als Mitglied der Währungsunion (mit einer Staatsschuldenquote von 110%), den gleichen Zinssatz wie die Bundesrepublik. Durch die Integration der Deutschen Bundesbank in das Europäische Zentralbanksystem verlor die deutsche Volkswirtschaft einen wichtigen Parameter ihrer Wirtschaftspolitik, nämlich die Geldpolitik, und damit auch den direkten Einfluss auf den kurzfristigen Zinssatz. Zu diesem ungünstigen Szenario kommen die enormen Kosten der deutsch-deutschen Vereinigung, die durch eine falsche Festlegung des Wechselkurses zwischen DM-West und DM-Ost zusätzlich verteuert wurde. Unter diesen Rahmenbedingungen, die die vergangenen 15 Jahre prägten, muss man sagen, dass der deutschen Volkswirtschaft seit dem Beginn der neunziger Jahre der Wind ins Gesicht geblasen hat.

Dies vorausgesetzt, wird sich dieser Beitrag im Einzelnen mit den zwei Hauptproblemen Deutschlands, dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit und dem rasanten Anwachsen der Staatsverschuldung, befassen.

Die Arbeitslosigkeit

Das Hauptproblem der deutschen Volkswirtschaft ist die Arbeitslosigkeit. Letztere bedeutet nicht nur einen Verlust an Sozialprodukt, sondern ist auch ein sozialer Sprengsatz, der, einmal gezündet, größten Schaden stiften kann.

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland hat sich in den letzten 30 Jahren allmählich aufgebaut. Die Arbeitslosenrate wuchs in drei Zyklen. Die Arbeitslosigkeit nahm dabei in jedem Zyklus am Beginn sprunghaft zu und in den folgenden Entspannungsphasen nur leicht ab. Seit 2001 befindet sich die deutsche Volkswirtschaft im vierten Zyklus, und die Arbeitslosenzahlen erreichen inzwischen die Fünf-Millionen-Grenze. Die Tatsache, dass ein großer Teil der Arbeitslosigkeit im Aufschwung nicht abgebaut wird, verlangt nach einer strukturellen Erklärung. In der gegenwärtigen Diskussion werden vier Faktoren zur Erklärung der strukturellen Arbeitslosigkeit genannt:

- technischer Fortschritt,
- Überregulierung des Arbeitsmarktes,
- Dauer und Höhe der staatlichen Transferleistungen und
- hohe Lohnkosten.

Technischer Fortschritt

Als Erklärung der strukturellen Arbeitslosigkeit ist in jüngster Zeit die Theorie der »skill-biased technological change« (Johnson 1997) populär geworden. Danach führt der technische Fortschritt in modernen Industriestaaten zu einer Verschiebung der Arbeitsnachfrage zu Lasten schlecht qualifizierter Arbeitskräfte. Als Auslöser dieses Schocks wird zumeist die massenhafte Einführung moderner Informationstechnologien in die Arbeitswelt ge-

* Univ.-Prof. Dr. Helmut Frisch, Technische Universität Wien, ist Präsident des Staatsschuldenausschusses Österreichs.

sehen. Diese Entwicklung kann zu dauerhafter Arbeitslosigkeit führen, wenn die Lohnpolitik die Anpassung der Lohnstruktur, die wegen der fundamentalen Verschiebung der Nachfragestruktur notwendig wäre, verhindert. Dieser Erklärungsansatz wird durch die Beobachtung gestützt, dass Dauerarbeitslosigkeit vor allem ein Problem der Geringqualifizierten ist. Diese Form der Arbeitslosigkeit würde vermieden, wenn die Löhne am unteren Rand der Qualifikationskala relativ sinken würden. In Deutschland ist eine solche Entwicklung ausgeblieben.

Überregulierung des Arbeitsmarktes: Kündigungsschutz

Der staatliche Kündigungsschutz in Deutschland kann als ein Beispiel einer gravierenden und überzogenen Arbeitsmarktregulierung betrachtet werden. Die Kritik am Kündigungsschutz konzentriert sich auf folgende Punkte:

- Der Kündigungsschutz schafft eine Bestandsgarantie für die herrschenden Beschäftigungsverhältnisse.
- Die vielfachen Nachweispflichten des Arbeitgebers, die an eine rechtswirksame Kündigung geknüpft sind, schaffen ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit. Werden Kündigungen vor einem Arbeitsgericht angefochten, so wird der Großteil der Klagen zugunsten des gekündigten Arbeitnehmers entschieden. In den meisten Fällen kommt es zu keiner Wiedereinstellung, sondern man einigt sich auf eine Abfindung.

Dieser streng geregelte Kündigungsschutz hat ökonomisch zwei Konsequenzen:

- Er teilt die Arbeitnehmer in zwei Gruppen: »Insider« und »Outsider«. Die Arbeitsplatzbesitzer (die »Insider«) können höhere Lohnforderungen ohne Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes durchsetzen. Die »Outsider«, die Arbeitslosen, dagegen bleiben ohne jede Beschäftigungschance.
- Der Kündigungsschutz führt dazu, dass Unternehmungen nur sehr zögerlich Neueinstellungen vornehmen, sozusagen als »ultima ratio«, und nach Möglichkeiten von Rationalisierungsinvestitionen suchen. Da ein »Gesund-schrumpfen« nicht möglich ist, werden als Alternative auch Standortverlagerungen des Betriebes überlegt.

Vergleichen wir an dieser Stelle die deutsche Regelung mit den österreichischen Arbeitsmarktinstitutionen: In Österreich gibt es keinen Kündigungsschutz; es gibt nur eine Kündigungsfrist per Quartalsende (Kündigungsschutz genießen Beamte im öffentlichen Dienst und die österreichischen Bundesbahnen). Betriebsbedingte Kündigungen müssen nicht begründet, es sollen aber übermäßige Härten durch einen Sozialausgleich vermieden werden. Der gekündigte Arbeitnehmer hat allerdings einen Anspruch auf eine »Abfertigung«. Die seit 2000 in Kraft getretene gesetzliche Regelung sieht vor, dass der Arbeitgeber monatlich 1,53% des Bruttolohns

in eine Mitarbeitervorsorgekasse, die diese Mittel am Kapitalmarkt veranlagt, einbezahlt. Den höchsten Abfertigungsanspruch, nämlich ein Jahresgehalt, erreicht der Dienstnehmer nach einer Dienstzeit von 35 Jahren. Bei einem Wechsel zu einem anderen Unternehmen verliert der Arbeitnehmer seine Ansprüche gegen die Vorsorgekasse nicht. Es herrscht das »Rucksackprinzip«, d.h., der Arbeitnehmer nimmt seine Ansprüche zu dem neuen Arbeitgeber mit. Bei einem Ausscheiden aus dem aktiven Berufsleben kann der Arbeitnehmer wahlweise seinen Abfertigungsanspruch als einmalige Zahlung beanspruchen oder sich diesen entsprechend einer Rente auszahlen lassen. Diese Regelung erhöht die Mobilität der Arbeitnehmer und hat für den Arbeitgeber den Vorteil, dass er sich die Bildung von Rückstellungen für eventuelle Abfindungsansprüche in der Bilanz erspart.

Die hier skizzierte österreichische Lösung kann auch dem deutschen Arbeitsmarkt als Muster dienen. Man sollte den Mut aufbringen, einen radikalen Schritt zu setzen, den Kündigungsschutz generell aufzuheben, und diesen Schnitt durch die Einführung einer gesetzlichen Abfindungszahlung (Abfertigungszahlung), durch die der Arbeitnehmer seine Ansprüche mit sich trägt, ergänzen.

Die Konsequenz dieser neuen Regelung wäre, dass sich die Mobilität am deutschen Arbeitsmarkt erhöht und die Unternehmen die Beschäftigung besser an betriebliche Auslastungsschwankungen anpassen sowie die Kosten der Aufrechterhaltung unproduktiver Beschäftigungsverhältnisse reduzieren könnten. Gleichzeitig würde der Attentismus der Betriebe bei Neueinstellungen von Mitarbeitern erheblich reduziert.

Bezugsdauer und Höhe der Transferzahlungen

Das deutsche System der sozialen Sicherheit ist im Vergleich zu anderen Ländern besonders großzügig und trägt erheblich zur Inflexibilität des Arbeitsmarktes im Segment gering qualifizierter Arbeitnehmer bei. Die Höhe und vor allem die Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen verringern die Bereitschaft, eine Beschäftigung anzunehmen, wenn sie mit einem Berufswechsel, Wechsel des Wirtschaftszweiges oder der Region verbunden sind. Beim Arbeitsuchenden entstehen »Anspruchslöhne«; die über das Niveau hinausgehen, welches sie mit ihrer Qualifikation am Arbeitsmarkt erzielen können. Die Sozialhilfe ist weiter an den Tatbestand geknüpft, dass nicht gearbeitet wird, weshalb im unteren Einkommensbereich jedes zusätzlich erzielte Einkommen mit hohen Kürzungen der staatlichen Unterstützung belegt wird. Das deutsche System stiftet keinen Anreiz, die Arbeit wieder aufzunehmen. Es erzeugt eine Mindestlohngrenze unter welcher kein Arbeitssuchender bereit ist, eine Arbeit anzunehmen, mit anderen Worten es erzeugt zugleich eine »Mindestlohn-arbeitslosigkeit«.

Gibt es einen Ausweg aus diesem Dilemma? Lässt sich die Beschäftigungsmisere geringfügig Qualifizierter so umkrempeln, dass daraus ein Jobwunder entsteht? Das ifo Institut, der Sachverständigenrat zur gesamtdutschen Entwicklung und der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministers sind kürzlich mit fast identischen Vorschlägen an die Öffentlichkeit getreten. Sie schlagen einen völligen Umbau der Sozialhilfe vor: Der Staat soll die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenfassen (schon geschehen durch Hartz IV) und von einer Lohnersatz- zu einer Lohnergänzungsleistung umbauen. Dabei soll die Sozialhilfe gekürzt werden. Im Gegenzug könnten Arbeitsuchende im Niedriglohnssektor mehr dazu verdienen, ohne dass ihnen die staatliche Unterstützung gekürzt wird. Das ifo Institut geht weiter und will bei Niedriglöhnen die Dazuverdienste noch subventionieren.

Das österreichische System der sozialen Sicherheit ist weniger komfortabel. Die Lohnersatzrate für einen Alleinstehenden ist mit 55% des letzten Bezuges nur unwesentlich geringer als in Deutschland mit 60% für Alleinstehende. Die Zumutbarkeitsbestimmungen für die Annahme einer Beschäftigung wurden in beiden Ländern verschärft. Der wesentliche Unterschied in der Arbeitsmarktregelung in Deutschland und in Österreich liegt in der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Diese beträgt in Österreich durchschnittlich 14,4 Wochen (101 Tage), in Deutschland 33 Wochen (231 Tage). Das deutsche Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt setzt sich zum Ziel, die Dauer der Arbeitslosigkeit von 33 Wochen auf 22 Wochen (154 Tage) zu reduzieren. Die Einrichtung von Personalserviceagenturen soll dieses Ziel unterstützen. Es ist nicht das geringfügig niedrigere Niveau des Arbeitslosengeldes, welches in Österreich eine nennenswerte »Mindestlohnarbeitslosigkeit« verhindert, sondern die kurze Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Die gesetzliche Bezugsdauer liegt in Österreich je nach Alter und Versicherungsdauer zwischen 20 und 52 Wochen (360 Tage), in Deutschland bisher, wiederum abhängig von Alter und Versicherungsdauer, zwischen 90 und 960 Tagen. Mit dem Gesetz zur Reform des Arbeitsmarktes 2003 wurde in Deutschland die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate verkürzt. Diese Regelung gilt allerdings erst ab dem Jahr 2006.

Es kann kaum bezweifelt werden, dass die deutsche Arbeitslosenversicherung einen starken Disincentiv zu arbeiten erzeugt. Die Hartz-Reformen mit einer Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, mit der Aufhebung des Berufsschutzes (jede nicht sittenwidrige Arbeit ist zumutbar) sowie die Einführung eines einkommensunabhängigen Arbeitslosengeldes II reduzieren die Mängel des deutschen Systems und verbessern die Anreizstruktur, ein Arbeitsangebot anzunehmen.

Hohe Lohnkosten

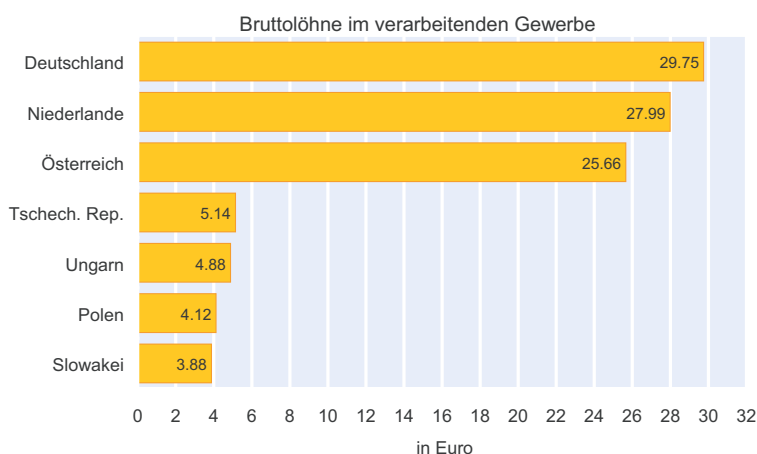
Abbildung 1 zeigt die Arbeitskosten (je Arbeitsstunde) im verarbeitenden Gewerbe in verschiedenen Ländern. Deutschland liegt an der Spitze. Die Stundenlöhne im verarbeitenden Gewerbe sind höher als in den wichtigsten Nachbarländern und Konkurrenten (Großbritannien, Niederlande, Österreich). Die hohen Löhne konnte Deutschland zu einer Zeit rechtfertigen, als es den Vorteil eines großen Binnenmarktes ausspielen und durch »economies of scale« Produktivitätsgewinne erzielen konnte. Mit der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes durch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion ist ein wichtiger Grund für den deutschen Produktivitätsvorsprung verschwunden. Jedes EU-Mitglied, auch die kleinen Länder wie Belgien, Niederlande und Österreich, profitieren vom großen Binnenmarkt.

Die Standortprobleme der hohen deutschen Löhne potenzieren sich, wenn man die EU-Osterweiterung in Betracht zieht. Die meisten EU-Oststaaten haben extrem niedrige Lohnkosten; so verdienen z.B. ungarische oder tschechische Arbeiter nur etwa ein Sechstel der westdeutschen Kollegen. Das sind Lohnniveaus von Entwicklungsländern. Man muss aber beachten, dass es sich in Tschechien, Ungarn und der Slowakei nicht um unqualifizierte Arbeitskräfte in Entwicklungsländern handelt, sondern um eine gut ausgebildete und disziplinierte Facharbeiterschaft.

Zwei Konsequenzen ergeben sich aus dem extrem hohen Lohnniveau Deutschlands:

Strukturelle Arbeitslosigkeit: Die hohen Arbeitskosten zwingen Unternehmen, kapitalintensiv zu produzieren, um eine entsprechend hohe Produktivität zu erreichen. Das gelingt vielen Großunternehmen im exportorientierten Sektor, we-

Abb. 1
Arbeitskosten pro Stunde, 2003



niger gelingt dies Klein- und Mittelbetrieben, insbesondere im Bereich arbeitsintensiver Produktion, im Dienstleistungsbereich und im Handel. Unternehmen, die die erforderlichen Produktivitätsgewinne nicht erzielen, passen sich mit einer Schrumpfung der Beschäftigung an, oder sie scheiden aus dem Wirtschaftsprozess aus, wie die hohe deutsche Konkursrate bestätigt. Die Arbeitslosigkeit nimmt zu. Ökonomen sprechen in diesem Fall von »klassischer« Arbeitslosigkeit, die dann entsteht, wenn Löhne zu hoch sind.

Standortverlagerung (Offshoring): Seit der EU-Osterweiterung hat deutsche Firmen eine Welle von Standortverlagerungen erfasst, um von den niedrigen Arbeitskosten in Osteuropa zu profitieren. Der bekannte Unternehmensberater »Roland Berger Strategy Consulting« schätzt, dass in den letzten 20 Jahren die durch deutsche Direktinvestitionen geschaffenen Arbeitsplätze im Ausland von 1,7 auf 4,2 Millionen gestiegen sind, 800 000 davon wurden in Mittel- und Osteuropa seit 1993 geschaffen. Deutsche Unternehmen haben offensichtlich nicht die Fähigkeit verloren, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Offshoring ist jedoch ein Ausdruck dafür, dass Deutschland im Bereich einfacher Produkte und Dienstleistungen, die mit gering qualifizierten Arbeitskräften hergestellt werden, nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Deswegen importiert Deutschland auch beispielsweise 98% seines Bedarfs an Schuhen aus Niedriglohnländern.

Hochlohnländer wie Deutschland und Österreich können nicht über Arbeitskosten konkurrieren. Sie sind gezwungen, Produkte herzustellen, die andere Volkswirtschaften nicht herstellen können, und vor allem in den schnell wachsenden Hightech-Branchen eine Führungsrolle einzunehmen. Durch überlegene Leistungen im Hightech-Bereich kann Deutschland eine Innovationsrente erzielen, die Arbeitsplätze und Wohlstand sichert. Offshoring und die damit einhergehende neue internationale Arbeitsteilung zwingt Deutschland und Österreich zu höherwertiger Wertschöpfung.

Lohnzurückhaltung oder expansive Lohnpolitik

Wäre Deutschland noch eine offene Volkswirtschaft mit eigener Geldpolitik, so wäre die richtige Maßnahme in der gegenwärtigen Situation eine Abwertung der DM. Die Abwertung der heimischen Währung war die klassische Methode, die Reallöhne zu senken. Durch die Etablierung der Währungsunion hat Deutschland diesen wirtschaftspolitischen Freiheitsgrad verloren.

Eine reale Abwertung des Währungsgebietes kann auch ohne nominelle Abwertung der Währung durch ein Sinken der Reallöhne als Folge einer Politik der Lohnzurückhaltung herbeigeführt werden. Man muss daran erinnern, dass Länder wie Schweden, Finnland und Italien in der ersten Hälfte der neunziger Jahre durch Abwertungen ihrer Währung eine Reallohnsenkung herbeigeführt und sich gegenüber Deutsch-

land und Österreich einen bedeutenden Wettbewerbsvorteil verschafft haben, der nie zurückgeführt wurde. Durch die Einführung des Euro (1999) wurde der für Deutschland und Österreich überbewertete Wechselkurs festgeschrieben. Deutschland und Österreich leiden unter zu hohen Güterpreisen und zu hohen Reallöhnen.

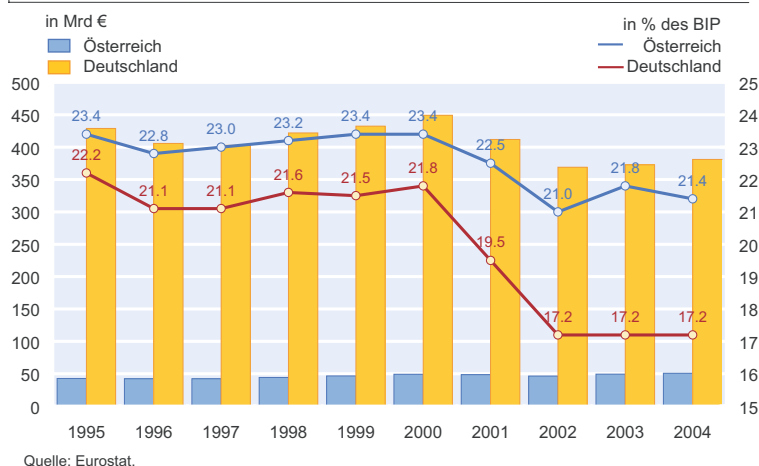
Die Gegenhypothese zur Politik der Lohnzurückhaltung ist die bei den Gewerkschaften beliebte »Kaufkrafttheorie« der Löhne, die eine expansive Lohnpolitik fordert. Danach sind nicht niedrige, sondern hohe Löhne notwendig, um die Wirtschaft in Schwung zu bringen und Arbeitsplätze zu schaffen: Je höher die Löhne, so die Behauptung, desto höher die Konsumnachfrage der privaten Haushalte, desto mehr kann produziert werden und desto mehr Arbeitsplätze werden von den Unternehmen geschaffen. Diese Argumentation ist falsch, weil sie vernachlässigt, dass die Konsumnachfrage der Haushalte nicht vom Lohnsatz abhängt, sondern von der Lohnsumme. Letztere ist das Produkt von Lohnsatz und Beschäftigung. Steigt der Lohnsatz über den Produktivitätszuwachs, so steigen die Lohnkosten, und Firmen mit einer schlechten Produktivitätsentwicklung werden die Beschäftigung reduzieren. Grenzbetriebe werden wegen steigender Lohnkosten stillgelegt und aus dem wirtschaftlichen Geschehen ausscheiden. Die Arbeitslosigkeit wird steigen. Der Erhöhung des Lohnsatzes steht somit eine Abnahme der Beschäftigung gegenüber, und die Lohnsumme (das Lohneinkommen der Unselbstständigen) wird in den meisten Fällen abnehmen. Dann gilt aber die Kausalkette: höhere Lohnsätze, weniger Beschäftigung, eine geringere Lohnsumme und eine Abnahme des gesamtwirtschaftlichen Konsums. Das Gegenteil von dem was die Kaufkrafttheorie der Löhne behauptet.

Die Nachfrage

Lässt sich die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft von der Nachfrageseite erklären? Wir betrachten dazu Konsum, Investitionen, Exporte und die Budgetentwicklung. Die Konsumausgaben der deutschen Volkswirtschaft waren kein Impulsgeber, aber sie haben das Wachstum nicht behindert. Die makroökonomische Konsumquote schwankte in der letzten Dekade zwischen 77 und 78% (2004: 77,9%). Das Stagnieren des Konsums in Deutschland ist auf die dreijährige Stagnationsperiode zurückzuführen sowie auf die hinausgeschobene Reform des Rentensystems, die zögerlichen Reformen des Arbeitsmarktes, die zu einem Klima der Verunsicherung führten und die hohe Sparneigung (Vorsichtssparen) in Deutschland erklären. Die Exporte dagegen sind in den letzten zehn Jahren kräftig gewachsen, die Exportquote stieg von 24% des BIP (1995) auf 38% im Jahre 2004 (absolut betrug der Wert der Exporte 850 Mrd. €). Das Problem der deutschen Nachfrage ist das Defizit in der Investitionsnachfrage. In den Jahren 2001 bis 2003 gingen

Abb. 2

Bruttoinvestitionen in Österreich und Deutschland



Quelle: Eurostat.

die Bruttoinvestitionen massiv zurück und fielen von 21,8 auf 17,2% des BIP, auf welchem Niveau sie seit drei Jahren verharren (vgl. Abb. 2). Die Investitionen haben bekanntlich ein Janusgesicht, einerseits sind sie Teil der Nachfrage und erzeugen einen Nachfrageeffekt, andererseits besitzen sie einen Kapazitätseffekt und vergrößern das Produktivkapital der Volkswirtschaft. Eine Abnahme der Investitionstätigkeit vermindert die Chance, dass Deutschland auf mittlere Sicht einen angemessenen Wachstumspfad erreicht und die Arbeitslosenquote sinkt.

Die deutsche Budgetpolitik

Deutschland ist Mitglied der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Somit gelten für Deutschland sowohl die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages (1992) als auch die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP). Der Maastricht-Vertrag legt eine Obergrenze für das Budgetdefizit der Mitgliedsländer von 3% des BIP und eine

Obergrenze von 60% des BIP für die Staatsschuld fest. Ziel des SWP ist es, eine Budgetpolitik »close to balance« zu führen.

Fiskalpolitische Regeln, wie der Vertrag von Maastricht oder der SWP, sind nicht besser als ihre Bindungskraft und Glaubwürdigkeit. Die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist ohne Zweifel dadurch schwer erschüttert, dass Mitgliedstaaten ihre Statistiken manipulieren, um durch »kreative« Buchhaltung über die Runden zu kommen (Griechenland, Italien), und große Länder, wie Deutschland und Frankreich, über Jahre sanktionslos die Defizitobergrenze sprengen. Der Fall Deutschland ist besonders gravierend, geht doch der SWP auf die Initiative der deutschen Regierung zurück.

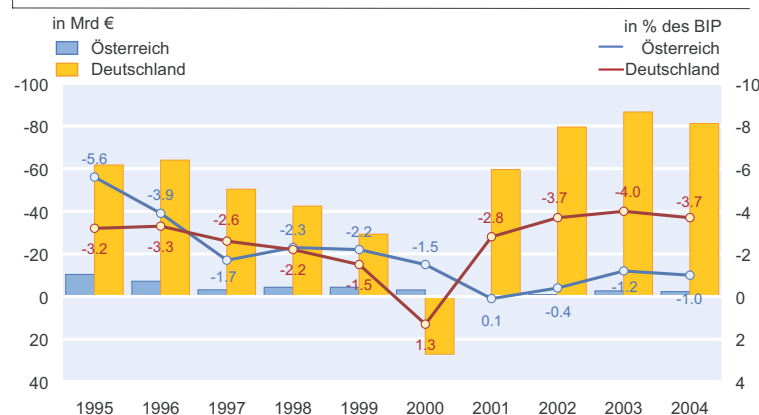
Seit 2001 überschreitet das gesamtdeutsche Defizit die Obergrenze der Maastricht-Norm von 3% des BIP signifikant: 2001: 2,8%; 2002: 3,7%; 2003: 4,0%; 2004: 3,7%; 2005: 4,0% (vgl. Abb. 3).

Das Spiegelbild der Entwicklung des Budgetdefizits ist die seit 2001 rasant ansteigende Staatsschuldenquote: 2001: 59,6%; 2002: 61,2%; 2003: 64,8%; 2004: 66,4% (vgl. Abb. 4).

Per Jahresresultimo 2004 erreichte die Staatsschuld in Deutschland den Wert von 1450 Mrd. €. Um diese Staatsschuld zu bedienen, zahlte 2004 die Bundesrepublik Deutschland 63 Mrd. € an Zinsen. Der Zinsendienst ist damit doppelt so hoch, wie die im Budget ausgewiesenen öffentlichen Bruttoinvestitionen von 31 Mrd. €. Die Defizitpolitik des Kabinetts Schröder/Fischer, welches die Anliegen des »kleinen Mannes« auf ihre Agendalistie gesetzt hatte, war im höchsten Masse unsozial.

Abb. 3

Finanzierungssaldo des Staates gemäß budgetärer Notifikation Österreich/Deutschland



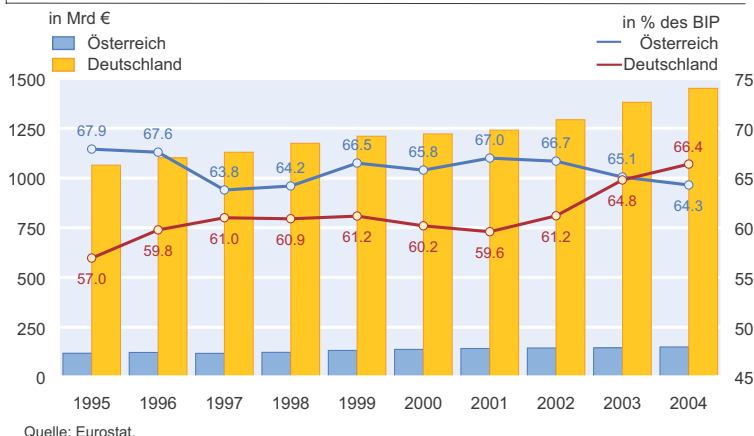
Quelle: Eurostat.

Der Staat verschafft sich nämlich durch die Massensteuern, die Mehrwertsteuer und die Lohnsteuer, die Mittel, um die Zinsen für die Staatsschuld zu bezahlen. Die Titel der Staatsschuld befinden sich nicht im Besitz des »kleinen« Mannes, sondern in den Portefeuilles von Banken, Versicherungen und Investmentfonds. Es handelt sich hier um ein signifikantes Beispiel einer staatlichen Umverteilung von niedrigen Einkommen zu hohen Einkommen.

Die vordringlichste Aufgabe der deutschen Budgetpolitik besteht darin, die rasante Aufwärtsbewegung der Staatsschuld, die sich in Richtung 70% des BIP nähert, zu stoppen und die Staatsschuldenquote auf das Maas-

Abb. 4

Öffentliche Verschuldung gemäß budgetärer Notifikation Österreich/Deutschland



tricht-Niveau von mittelfristig 60% und darunter zurückzuführen. Um die Staatsschuld zu senken, sind hinreichend große Primärüberschüsse im Staatshaushalt notwendig. Der Primärsaldo des Budgets ist die Differenz der Staatseinnahmen und der Staatsausgaben ohne Zinsen. Die ökonomische Theorie zeigt, dass die Entwicklung der Staatsschuldenquote vom Primärsaldo des Budgets, dem Zinsendienst und der Wachstumsrate des BIP abhängt.

Zur Stabilisierung der deutschen Schuldenquote auf dem Niveau von 2005 wäre ein Primärüberschuss von 1,45% des BIP (32,6 Mrd. €) erforderlich. Tatsächlich wird der Primärsaldo negativ sein; d.h., auch ohne Zinsen übersteigen die Staatsausgaben die Einnahmen. Die Schuldenquote wird somit auch 2005 wachsen. Die Dynamik einer hohen Staatsschuld mit einem entsprechenden Zinsendienst ist schwer zu durchbrechen.

Die deutsche Fiskalpolitik muss daher bei der Budgetpolitik ansetzen und versuchen, die Defizitquote unter 3% des BIP (Maastricht-Kriterium) zu senken. Hans-Werner Sinn schlug vor, das Budgetdefizit in einem Schritt substantiell um 2% des BIP (2250 Mrd. €), also um 45 Mrd. €, zu senken. Das deutsche Budgetdefizit würde im Fiskaljahr 2006 auf 1,5 bis 2% des BIP absinken. Gleichzeitig veröffentlichte er eine entsprechende Liste der erforderlichen »Grausamkeiten.« (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. November 2005). Sind solche »Zumutungen« für den neuen Finanzminister exekutierbar? Bei einem Ausgabenvolumen des Gesamtstaates (Bund und Länder) im Jahr 2005 von 662 Mrd. € dürfen Einsparungen von 45 Mrd. €, etwa 6,8% des Ausgabenvolumens, verkraftbar sein, insbesondere zu Beginn einer neuen Legislaturperiode und eines (prognostizierten) substantiellen Konjunkturaufschwunges. Im Zentrum der einschlägigen Empfehlungen stehen die Beseitigung von ungerechtfertigten Steuersubventionen (Eigenheimzulage, Pendlerpauschale) sowie pauschale Kürzungen bei Subven-

tionen und Transferzahlungen. Die empirische Forschung zeigt, dass die mittel- und längerfristige Wirkung von Ausgabenkürzungen auf Wachstum und Beschäftigung nicht unabhängig vom Ausgabentyp sind. Die Chancen auf positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind höher, wenn die Einsparungen den öffentlichen Konsum (insbesondere die Gehälter der öffentlichen Bediensteten) und die Sozialtransfers treffen. Neben der Streichung einiger ungerechtfertigter Steuervorteile kann die Sanierung des Staatshaushaltes nur über die Ausgabenseite erfolgen.

Budgetpolitik in Österreich

Die gegenwärtige österreichische Bundesregierung, seit 2000 im Amt, räumte der Budgetkonsolidierung eine absolute Präferenz ein. Das ist der gravierende Unterschied zur deutschen Budgetpolitik. Man setzte sich einen ausgeglichenen Staatshaushalt zum Ziel, wobei zwischen dem Bund und den neun Bundesländern ein innerösterreichischer Stabilitätspakt geschlossen wurde. Ziel dieses Paktes war ein ausgeglichener Staatshaushalt im Sinne der Maastricht-Kriterien. Danach dürfte der Bund ein Defizit von 0,7% des BIP produzieren, während die Länder und Gemeinden gemeinsam einen Überschuss von 0,7% des BIP erzielen sollten. Dieses »Nulldefizit« wurde 2001 erreicht (es gab sogar einen geringen Überschuss), und 2002 wurde es knapp verfehlt. Seitdem nimmt das Budgetdefizit wieder zu mit 1,3% (2004) und laut Prognose 1,9% in 2005. Die Zunahme des Defizits kann als Reflex einer großen Steuerreform, die 2004/2005 in zwei Etappen ablief, sowie diverser Konjunktur- und Wachstumspakete, betrachtet werden. Die wichtigste Maßnahme der ersten Etappe war eine Änderung im Einkommensteuertarif, wonach Einkommen bis 14 500 € (jährlich) steuerbefreit bleiben sowie eine Lohnnebenkostensenkung für ältere Arbeitnehmer.

Die zentrale Maßnahme der zweiten Etappe war die Absenkung der Körperschaftsteuer von 34 auf 25% und die Einführung der so genannten »Gruppenbesteuerung«, die es ermöglicht, inländische Gewinne mit Verlusten von Auslandsstöckern zu kompensieren. Ohne diese Steuerreform würde das Budgetdefizit 2005 nur 0,4% des BIP betragen. Die »Kosten« der Steuerreform sind somit eine Verschlechterung des Budgetsaldos um 1,5%, wobei die Zunahme des Budgetdefizits größtenteils durch den einnahmenmindernden Effekt der KÖST-Senkung erklärt werden kann. Die österreichische Fiskalpolitik strebt weiterhin das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus an, wobei das nächste Nulldefizit für das Jahr 2008 angekündigt ist. Das Budgetdefizit, welches sich 2005 aus der Steuer-

reform ergibt, ist weitgehend ein »strukturelles« Defizit, welches auch in einem Konjunkturaufschwung nicht verschwinden wird. Mit anderen Worten: Strukturelle Defizite erhöhen die Staatsschuld nachhaltig, sofern nicht Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Als Gegenmaßnahme bietet sich eine Verwaltungsreform an, die eine Erhöhung der Effizienz der Verwaltung, eine bessere Koordination der staatlichen Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (z.B. Abbau von Doppelgleisigkeiten im Sozialbereich und im Schulwesen) zum Ziel hat. In Österreich brachten die Erfolge der Verwaltungsreform I, in der vergangenen Legislaturperiode eine Einsparung von etwa 12 000 Beamten, allerdings nur beim Zentralstaat, also beim Bund. Die Verwaltungsreform II setzt sich zur Aufgabe, Einsparungspotentiale auch auf der Ebene der Länder und Gemeinden auszuschöpfen. Plausible Schätzungen führen zum Resultat, dass eine erfolgreiche Verwaltungsreform Einsparungsergebnisse von 1 bis 1,5% des BIP erbringen könnten; somit bietet sich hier eine fast ideale Möglichkeit einer Gegenfinanzierung zur Steuerreform an.

Eine Schuldenbremse für Deutschland

Die anhaltende Konjunkturschwäche der letzten Jahre sowie der Ausgabedruck auf öffentliche Budgets infolge politischer Forderungen ließ erkennen, dass Konsolidierungserfolge äußerst schwierig aufrechtzuerhalten sind. Die gegenwärtigen Budgetprobleme von Deutschland und Frankreich belegen, dass konjunkturelle Aufschwungsphasen, die mit höheren Steuereinnahmen einhergehen, nicht dazu benützt wurden, die Budgetdefizite zurückzuführen. Dieses tendenziell prozyklische und asymmetrische Verhalten der Finanzpolitik (Ausweitung des Budgetdefizits, im Abschwung, ohne analoge Rückführung im Aufschwung), wurde von der EU-Kommission scharf kritisiert und steht auch im Widerspruch zur ökonomischen Theorie. Zur politischen Umsetzung eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus bedarf es eines konkreten finanzpolitischen Rahmens. Eine Reihe von EU-Staaten, die hohe Konsolidierungsfolge erzielten, haben eine Regelbindung (ausgabenseitige Limits) auf der Ausgabenseite eingeführt, die verhindert, dass im Konjunkturaufschwung eine prozyklische Ausgabenerhöhung erfolgt, dazu gehören die Niederlande, Finnland und Schweden. In Schweden basiert die Budgeterstellung auf einer Festlegung nomineller Obergrenzen für 27 Ausgabenkategorien des Zentralstaates sowie eines mittelfristigen Budgetzieles. Die Ausgabenplafonds sind gesetzlich verankert und für drei Jahre festgelegt. Zielwerte für die Einnahmenseite werden nicht a priori festgelegt. Der Staatsschuldenausschuss in Wien – inspiriert von der Schweizer »Schuldenbremse« – entwickelte eine ausgabenseitige Budgetregel, welche die Budgeterstellung an einen mehrjährigen Ausgabenrahmen bindet.

Die Regel ist einfach und lautet:

$$\bar{A}_t = k_t \times T_t$$

\bar{A}_t bezeichnet den Ausgabenplafonds (d.h. die maximalen Ausgaben), T_t bezeichnet die Staatseinnahmen. Der Konjunkturfaktor

$$k_t = \frac{\bar{Y}_t}{Y_t}$$

ist definiert als das Verhältnis des Trend BIP \bar{Y}_t zum aktuellen BIP Y_t . Der Konjunkturfaktor entspricht dem »Output-gap«.

In Worten lautet die Regel:

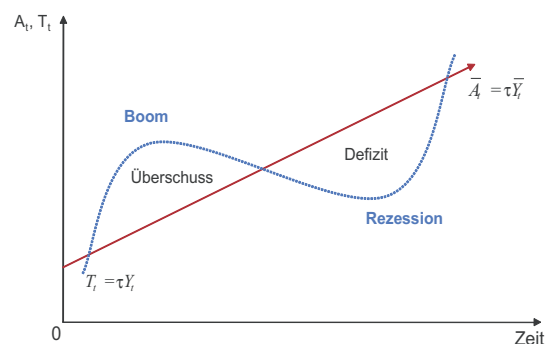
Maximale Ausgaben = Staatseinnahmen mal Konjunkturfaktor.

Man erkennt, dass in einer Phase der Rezession (Unterauslastung der Kapazitäten) $k_t > 1$ ist und der Ausgabenplafonds die Einnahmen übersteigt. In dieser Phase ergibt sich ein Budgetdefizit. Hingegen ist in einer Boomphase (Überauslastung) $k_t < 1$ und der Ausgabenplafonds geringer als die Staatseinnahmen. Dies impliziert einen Budgetüberschuss (vgl. Abb. 5).

Die Schuldenbremse bindet die Staatsausgaben an die Staatseinnahmen, allerdings korrigiert mittels eines Konjunkturfaktors. Das Modell der Schuldenbremse erlaubt Budgetdefizite in der Rezession und fordert Überschüsse in einer wirtschaftlichen Boomphase. Es ist eine perfekt antizyklische Ausgabenregel.

Abb. 5

Mechanismus der Ausgabenregel/Schuldenbremse

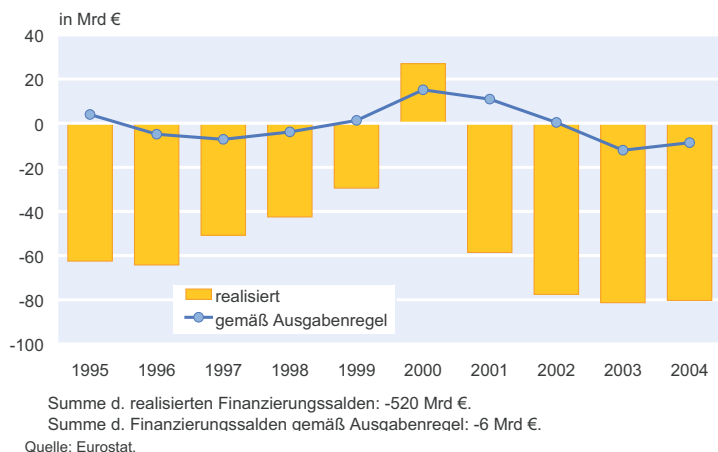


Max. Ausgaben = Einnahmen * (reales Trend-BIP/reales BIP)

$$\bar{A}_t = k_t T_t \text{ mit } k_t = \frac{\bar{Y}_t}{Y_t} \quad k_t > 1, \text{ Unterauslastung (Rezession)}$$

$$k_t < 1, \text{ Überauslastung (Boom)}$$

Abb. 6

Deutschland: Finanzierungssaldo realisiert und gemäß Ausgabenregel

Die Implementierung dieser Regel würde die Staatsschuld über den Konjunkturzyklus stabilisieren und die Staatsschuldenquote senken. Das Konzept erlaubt eine Trennung des Budgetdefizits in ein »konjunkturelles« und in ein »strukturelles« Defizit, welches sich unabhängig von der konjunkturellen Situation ergibt. Neue Ausgabenwünsche sollten nur finanziert werden, wenn das strukturelle Defizit vorher abgebaut wurde.

Das Modell der Schuldenbremse wäre das ideale Vehikel, die Staatsschuldenquote in Deutschland und Frankreich auf das Maastricht-Niveau und darunter zu senken und einen ausgeglichenen Haushalt über den Konjunkturzyklus zu erreichen. Länder mit extremer Staatsschuld wie Griechenland, Italien und Belgien können nur mittels einer Ausgabenregel versuchen, ihre Schuldenquote zu senken.

Abbildung 6 zeigt die Wirkung der »Schuldenbremse« mittels einer Simulation, wäre Deutschland in den letzten zehn Jahren dieser Ausgabenregel gefolgt.

Die Linie zeigt den Finanzierungssaldo für Deutschland unter Anwendung der Schuldenbremse für die letzten zehn Jahre. Folgt man diesem Streckenzug (= Ausgabenregel) erkennt man einen nahezu ausgeglichenen Haushalt über den Zyklus. Dagegen beträgt das realisierte und kumulierte Finanzierungsdefizit im selben Zeitraum mehr als 500 Mrd. € (vgl. www.staatsschuldenausschuss.at).

Die Qualität der öffentlichen Finanzen

Fast automatisch stellt sich an dieser Stelle die Frage nach der Neuausrichtung der deutschen und der europäischen Finanzpolitik. Es ist nicht notwendig, das Rad neu zu erfinden. Die EU-Kommission (2000) hat in einem Dokument »Qualität der öffentlichen Finanzen« drei Herausforderungen gestellt:

- strikte Finanzdisziplin,
- beschäftigungsfreundliche Abgabensysteme und
- langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Die Forderung der Kommission »das mittelfristige haushaltspolitische Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushaltes oder eines Haushaltsüberschusses zu erreichen« bedeutet eine totale Trendwende in der deutschen Finanzpolitik. Die neue deutsche Bundesregierung sollte verstehen, dass auch der Staat mit einer Budgetbeschränkung konfrontiert ist und langfristig die Ausgaben von den Einnahmen bestimmt werden und nicht umgekehrt.

Die Budgetpolitik des ehemaligen Finanzministers Eichel folgte dem Motto des Finanzministers in Goethes Faust II, der in einer Kabinettsitzung sagte: »*Wir wollen alle Tage sparen und brauchen alle Tage mehr.*« Eine ausgabenseitige Budgetregel, wie die oben erwähnte »Schuldenbremse«, soll in Deutschland wieder in eine Ära gesunder öffentlicher Finanzen führen und die exzessive Defizitpolitik beenden.

Die EU-Kommission fordert weiters Maßnahmen in Richtung beschäftigungsfreundlicher Abgaben- und Sozialsysteme. Insbesondere soll die Abgabenlast auf den Faktor Arbeit, die so genannten Lohnnebenkosten, verringert werden. Eine signifikante Senkung der Lohnnebenkosten und eine induzierte Verbilligung des Faktors Arbeit wäre ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit. Sowohl das deutsche Budget als auch das österreichische sind in hohem Maße konsumorientiert, so dass öffentliche Investitionen und die Investitionsförderung im privaten Sektor der Wirtschaft zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen beitragen würden. Zu den Maßnahmen, die angebotsseitige Anreize schaffen, gehören auch die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie eine Gründeroffensive zur Unterstützung junger innovativer Unternehmen.

Die Europäische Kommission hat vor kurzem in einer Studie die Projektionen vorgelegt, denen zufolge die Alterung der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten (in den nächsten 20 Jahren) zu einer Erhöhung der Pensions- und Rentenausgaben von 3 bis 5% des BIP führen könnte. Da mit der Alterung der Bevölkerung auch die Gesundheitsausgaben erheblich steigen, steht die EU, damit auch Deutschland, vor einer großen Herausforderung an die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In Vorbereitung auf diese Lasten – so wird argumentiert – sollen die Staaten ihre öffentliche Schuld rasch abbauen, um die künftige Zinsenlast zu verringern, so dass ein Handlungsspielraum vorhanden ist,

um die kommende Erhöhung der altersbedingten Ausgaben zum Teil zu kompensieren.

Im Jahre 2000 hat die österreichische Regierung Schritte zu einer Rentenreform (Pensionsreform) gesetzt, die zu einer ausgabenseitigen Einsparung führten. Sie umfasst eine schrittweise Abschaffung der Frühpension (Frühverrentung), Abschlüsse bei vorzeitigem Rentenantritt von 4,2% pro Jahr, Erhöhung des Durchrechnungszeitraumes für die Pension (Renten-) Bemessungsgrundlage auf 40 Jahre (schrittweise). Für Beamte wurde eine Erhöhung des Pensionsbeitrages und eine Anhebung des Mindestpensionsalters auf 65 Jahre beschlossen sowie ein Abschlag von 4,2% p.a. bei vorzeitigem Pensionsantritt.

Diese Maßnahmen haben die Dynamik der Pensionserhöhungen stark gebremst und beträchtliche Einsparungen beim Bundeszuschuss für Renten und Pensionen gebracht. Es handelt sich allerdings um notwendige Hausaufgaben, nicht um die endgültige Antwort auf die Bevölkerungsalterung.

Auch Deutschland wird nicht ohne weitere Korrekturen der Rentenversicherung auskommen. Die Rentenversicherung steht vor dem Problem, dass der Rentenquotient, das Verhältnis der Anzahl der Rentner zur Anzahl der Beitragszahler, steigt. Die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung sollen nicht steigen, damit die Arbeitskosten wegen der steigenden Lohnnebenkosten nicht weiter zunehmen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass bei einer weiteren Stagnation der beitragspflichtigen Arbeitseinkommen eine Minusanpassung der Renten erforderlich ist.

Die Senkung der Staatsschuld und der staatlichen Zinsausgabenbelastung ist eine notwendige, aber keine hinreichende Maßnahme, um die Risiken der demographischen Entwicklung für die öffentlichen Haushalte zu reduzieren. Um die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Haushalte zu bewältigen, sind noch andere Maßnahmen notwendig. Reformen am Arbeitsmarkt, um die Erwerbsquote bei Frauen und älteren Arbeitnehmern zu erhöhen, den vorzeitigen Rentenantritt radikal einzuschränken und positive Anreize zu setzen, damit ältere Arbeitnehmer länger im Arbeitsmarkt verweilen. Schließlich ist es notwendig, das Rentensystem, das auf dem Umlageverfahren beruht, auch langfristig abzusichern und Reformen durchzuführen, um das Verhältnis zwischen Pensionsbeiträgen und den Leistungsansprüchen versicherungsmathematisch gerechter zu gestalten sowie durch eine zweite Säule der kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) zu ergänzen.

- Die Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes ist größer als die des deutschen Arbeitsmarktes. Es gibt keinen Kündigungsschutz für Arbeitnehmer wie in Deutschland (ausgenommen Beamte). Das deutsche Arbeitslosenversicherungssystem erzeugt einen starken Disincentiv zu arbeiten und damit eine Mindestlohnarbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich. Die Hartz-Reformen haben die Anreizstrukturen, ein Arbeitsangebot anzunehmen, im deutschen System wesentlich verbessert.
- Die Budgetpolitik der rot-grünen Koalitionsregierung führte zu einem rasanten Anstieg der Staatsschuld. Der deutsche Finanzminister ignorierte die Kritik der EU-Kommission und setzte sich über die Maastricht-Obergrenzen hinweg. Österreich verfolgte in dieser Periode das Konzept des »Nulldefizits«; d.h. ein ausgeglichener Staatshaushalt über den Konjunkturzyklus.

Schlussfolgerung

Zwei zentrale Punkte erklären den Unterschied zwischen der deutschen und der österreichischen Entwicklung: